



Las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de menores. Normas propias

DOMINGO BELLO JANEIRO
Profesor titular de Derecho Civil.
Universidad de A Coruña

1. Introducción

A problemática do menor na nosa sociedade actual non pode estudiarse senón interconexiónada coa propia problemática da familia, é por iso polo que é preciso realizar unha breve introducción sobre a familia, que vai se-lo núcleo natural do menor.

Como sabemos a familia preséntasenos, desde o punto de vista histórico, como un fenómeno social que ten como base unha comunidade organizada para unha dobre función: a) Natural: procreación e conservación da especie e, b) Económica: obtención de alimentos e medios de subsistencia. Pero ó mesmo tempo estase establecendo un clima ambiental no que o menor se desenvolve integramente, isto é, tanto desde o punto de vista físico (a subsistencia), como o pleno desenvolvemento social e da personalidade.

A organización desta comunidade familiar está xeralmente determinada por fenómenos ou factores externos que a condicionan, fenómenos demográficos, económicos, sociais, etc. Iso fixo que se diversificase dita organización, e que se desen moitas variantes, que podemos sintetizar, seguindo a LE PLAY, en dous tipos:

a) Familia extensa ou patriarcal: unida por vínculos de dependencia e da que forman parte, non só procreadores e procreados, senón tamén persoal de defensa e de traballo, entre outros.

b) Familia nuclear, conxugal ou reducida: unida por vínculos matrimoniais. Os seus membros están en relación de parentesco.

As relacións familiares mantivéronse, ó principio, na marxe da lei, sendo reguladas polo costume fortemente mesturado con principios relixiosos. Como sinala LACRUZ, o dereito é, fronte á familia, algo posterior; non a crea senón que se limita a tela en conta ó disciplinar outras facetas da vida humana. E as primeiras relacións humanas

que o dereito regula son o matrimonio, como orixe da comunidade conxugal e a paternidade, a filiación e o concubinato, como derivantes.

Estes feitos, ó seren regulados polo dereito, constitúen o núcleo do dereito de familia. E, a este núcleo, vánselle engadindo novas relacións e normas que regulan estas relacións.

A Constitución de 1978 regula as relacións familiares dunha maneira dispersa, o cal, na opinión de FOSAR BENLLOCH, se debe a unha xerarquía dos principios que regulan as diversas relacións, se ben o art. 39 da nosa Carta Magna establece que os poderes públicos asegurarán a protección social, económica e xurídica da familia, dispoñendo no seu punto número catro que os nenos gozarán da protección prevista nos acordos internacionais que velan polos seus dereitos.

A Constitución fai prima-la dignidade da persoa e o cadro político que lle corresponde a ese principio, mentres que, o cadro socioeconómico está subordinado ó non lle corresponder en absoluto á dignidade da persoa. De aquí derivase que as relacións de filiación deben inspirarse no art. 14, en cambio, o matrimonio está no art. 32 e a familia menciónase no capítulo 3º. Esta ordenación ten importancia pola distinta protección que lles brinda o art. 53.

2. Competencias

Desde o punto de vista competencial, é no artigo 148.1.20 no que se determina a competencia das CCAA en materia de asistencia social. Por outra parte, o artigo 96.1 establece que os tratados internacionais validamente realizados, unha vez publicados oficialmente en España, formarán parte do ordenamento interno, e con iso, e de conformidade co xa referenciado no art. 39.4 estase incorporando toda a protección xurídica que se desenvolve nos tratados internacionais.

Neste sentido, non podemos esquece-lo importante paso que se dá no noso ordenamento xurídico ó publicarse no BOE, do 31 de decembro de 1990, o instrumento de ratificación da Convención sobre Dereitos do Neno adoptada pola Asemblea Xeral de Nacións Unidas o 20 de novembro de 1989. Na propia Declaración Universal de Dereitos Humanos, no seu artigo 25.2, establécese que a maternidade e a infancia teñen dereito a coidados e asistencia especiais. Tódolos nenos nados de matrimonio ou fóra de matrimonio, teñen dereito a igual protección social.

Regúlanse principios que protexen como fenómeno social cada vez máis frecuente na práctica, as situacións de feito ou situacións de non dereito, é dicir, que a protección do menor será igual, ben se encontre integrado dentro dunha familia legalmente constituída ben nunha unión de feito, ou non forme parte de ningunha unidade ou célula xuridicamente regulada, xa que a súa protección vén fundamentada pola propia dignidade da persoa e pola necesidade de protección das partes máis débiles da nosa sociedade.

Na lexislación estatal é fundamental a Lei orgánica 1/1996, do 15 de xaneiro, de protección xurídica do menor, de modificación parcial do Código civil e da Lei de axuízamento civil. Nela regúlanse unha serie de dereitos que van ter unha vinculación supletoria da que no seu día dicten as comunidades autónomas, por ser lexislación supletoria de conformidade coa disposición final vixésimo primeira.

Na distribución competencial desenvolvida na Constitución determínase, segundo se dixo, como competencia das CCAA no art. 148.20, a asistencia social. Isto recóllese no Estatuto de autonomía de Galicia no artigo 27.23. En prol desta competencia da Comunidade Autónoma galega, asúmense no seu día unha serie de competencias e dítanse normas de desenvolvemento destas competencias.

É no Real decreto 1108/1984, do 29 de febreiro, sobre o traspaso de funcións e servizos da Administración do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de protección de menores, onde se materializa o traspaso (nesta materia de protección de menores) das funcións que lle correspondían ó Consello Superior de Protección de Menores, a prol da inspección, vixilancia, promoción, fomento e coordinación dos organismos e servizos protectores, asignándolle economicamente o imposto do 5% sobre espectáculos públicos.

Do mesmo xeito, traspásanse unha serie de servizos concretados en distintos centros de familia e casas tutelares de Galicia. E en sentido similar, temos que facer referencia ó Decreto 122/1984, do 19 de xullo, de ampliación de medios que se produce en virtude do R.d. 1054/1985, do 5 de xuño e do R.d. 1458/1989, do 1 de decembro, así como a asunción e asignación que se dá como consecuencia do D. 285/1989, do 16 de decembro.

Entre outros, os temas que segue reservando o Estado son os referidos á competencia en materia de xurisdicción de menores, segundo o art. 149.1.5 da Constitución. Con todo, sería discutible e digna dun estudio pormenorizado a influencia que respecto disto vai te-lo desenvolvemento da Lei orgánica 10/1995, do 23 de novembro do Código penal.

No Código penal hai que ter en conta a disposición transitoria décimo segunda que difire ata a aprobación da lei que regule a responsabilidade penal do menor, podendo entrementres non se aprobe requirirlos equipos técnicos que están ó servizo dos xulgados de menores para os menores de dezaioito anos. Todo iso lévanos a formular se non sería acertado, con base na teoría da Administración única e na delegación de competencias, a posibilidade de delegar para un tratamento integral do menor, determinadas competencias relacionadas coa xurisdicción de menores.

Sabemos que o tema choca de cheo co contido do art. 149.1.5º da Constitución por canto a Administración de Xustiza é competencia exclusiva do Estado, pero non debemos esquecer-lo tratamento realizado do concepto de Administración única ó abeiro do art. 150.2 da propia Constitución.

Por todo iso, se entendemos que o tratamento asistencial do menor lle corresponde á Xunta de Galicia, se temos en conta a pendente elevación da idade penal, (cómpre facer unha referencia ó desenvolvemento necesario do art. 19, do vixente Código penal, que establece a exención de responsabilidade criminal para os menores de dezaioito anos, sen prexuízo do establecido na disposición final sétima do mesmo Código penal que exceptúa a entrada en vigor do art. 19 mentres non adquira vixencia a lei que regule a responsabilidade penal do menor) e, do mesmo xeito, temos en conta o futuro aumento, por tanto, da carga de traballo dos xulgados de menores, cabe formularse un adecuado desenvolvemento lexislativo destes órganos xurisdiccionais.

Se por outra parte, vémo-la recente transferencia de medios materiais respecto da xustiza do Estado á Xunta de Galicia, así como o contido da disposición transitoria décimo segunda do referido Código penal, que posibilita o requirimento dos xulgados e tribunais dos equipos técnicos dos xulgados de menores cando se trate de delitos ou faltas presuntamente cometidas por menores de dezaioito anos, cabe cando menos formularse a posibilidade de instar-la modificación normativa a prol de delegarlle certas competencias á Xunta de Galicia sobre estes xulgados de menores, co cal se facilita a creación de máis xulgados deste tipo, determina-la súa xurisdicción territorial atendendo á realidade socio-xeográfica galega, etc., sen prexuízo de respecta-la competencia indelegable do Estado cal é o exercicio da xurisdicción. Neste sentido xa a novidosa Lei orgánica 4/1992, do 5 de xuño, sobre reforma da Lei reguladora da competencia e o procedemento dos xulgados de menores, lles atribuíu a competencia en materia de execución ás comunidades autónomas.

3. Normas propias

Tras esta introducción marco sobre a lexislación en materia de menores, sen ningún afán reivindicativo senón pola contra de pragmatismo normativo, procede o exame da normativa galega nesta materia.

Cómpre citar, como non podía ser doutro xeito en materia de asistencia social, a Lei de servizos sociais, do 4 de abril de 1993, que no seu artigo 5.3.b establece como unha área de actuación especializada a familia, a infancia e a xuventude, desenvolvida despois no art. 12, e que establece como programas propios deste servizo, os de adopción e de acollemento.

Pero quizais o desenvolvemento normativo da Comunidade Autónoma galega máis substancial sexa en materia de adopción e acollemento. Imos centrarnos no desenvolvemento da Lei 21/1987, do 11 de novembro, sobre a adopción, que recentemente reformou a citada Lei orgánica 1/1996, do 15 de xaneiro, sobre protección xurídica do menor. En Galicia, o desenvolvemento normativo da adopción céntrase no Decreto 122/1995, do 31 de marzo de protección de menores e adopción que derroga expresamente o Decreto 196/1988, do 28 de xullo, sobre a adopción.

Peza clave da lei de adopción son as institucións públicas e as privadas colaboradoras, ás que se encomenda de modo case exclusivo, as propostas de adopción, e, en todo caso, a colocación de nenos en réxime de acollemento familiar.

Tales institucións públicas son os organismos do Estado, das comunidades autónomas ou das entidades locais ás que lles corresponda, no territorio respectivo, a protección de menores.

E as entidades privadas colaboradoras serán aquelas asociacións ou fundacións non lucrativas habilitadas pola respectiva comunidade autónoma, para o cal, é preciso que estean constituídas de acordo coas leis, dispoñan de suficientes medios materiais, e teñan como fin a protección de menores, aínda que non é preciso que sexa o seu fin exclusivo, pois non o esixe así a Lei.

Só estas entidades públicas ou as privadas colaboradoras, poderán intervir nas funcións de garda e mediación para acollementos familiares e adopcións, de xeito que ningunha outra persoa ou entidade pode intervir en ditas funcións.

Na marxe destas actividades de mediación, a lei atribúelles ás entidades públicas funcións de tutela e de garda dos menores. Neste sentido, o art. 239 establece que *“a tutela dos menores desamparados lle corresponde por lei á entidade a que se refire o art. 172.*

Procederase, sen embargo, ó nomeamento de titor, conforme ás regras ordinarias, cando existan persoas que, polas súas relacións co menor ou por outras circunstancias, poidan asumir-la tutela con beneficio para este”.

A excepción do parágrafo 2º, explícase tendo en conta que un dos principios inspiradores da Lei do 87 é a primacía do interese do menor.

Pola súa parte o art. 172, na redacción de 1996, desenvolve a actuación destas entidades nas situacións de desamparo do menor, obxecto doutros relatorios, pero que é relevante por canto se establece o núcleo fundamental das competencias e funcións das entidades públicas na protección dos menores.

Así se dispón: *“1. A entidade pública á que, no respectivo territorio, estea encomendada a protección dos menores, cando constate que un menor se encontra en situación de desamparo, ten por ministerio da lei a tutela do mesmo e deberá adoptar-las medidas de protección necesarias para a súa garda, poñéndoo en coñecemento do Ministerio Fiscal, e notificándolledo en legal forma ós pais, titores ou gardadores, nun prazo de corenta e oito horas. Sempre que sexa posible, no momento da notificación recibirán información, de forma presencial e de modo claro e comprensible, sobre as causas que provocaron a intervención da Administración e os posibles efectos da decisión adoptada.*

Considérase como situación de desamparo a que se produce de feito por causa do incumprimento, ou do imposible ou inadecuado exercicio dos deberes de protección establecidos polas leis para a garda dos menores, cando estes queden privados da necesaria asistencia moral ou material.

A asunción da tutela atribuída á entidade pública leva consigo a suspensión da patria potestade ou da tutela ordinaria. Non obstante, serán válidos os actos de contido patrimonial que realicen os pais ou titores en representación do menor e que sexan beneficiosos para el.

2. Cando os pais ou titores, por circunstancias graves, non poden coida-lo menor, poderán solicitar da entidade pública competente que esta asuma a súa garda durante o tempo necesario.

A entrega da garda farase constar por escrito deixando constancia de que os pais ou titores foron informados das responsabilidades que seguen mantendo respecto do fillo, así como da forma en que a Administración vai exercer-la dita garda.

Calquera variación posterior no seu exercicio será fundamentada e comunicará-selles a aqueles e ó Ministerio Fiscal.

Así mesmo, a entidade pública asumirá a garda cando así o acorde o xuíz, nos casos en que legalmente proceda.

3. *A garda asumida por solicitude dos pais ou titores ou como función da tutela por ministerio da lei, realizarase mediante o acollemento familiar ou o acollemento residencial. O acollemento familiar exercerao a persoa ou persoas que determine a entidade pública. O acollemento residencial exercerao o director do centro que recibía o menor.*

4. *Buscarase sempre o interese do menor e procurarase, cando non sexa contrario a ese interese, a súa reinserción na propia familia e que a garda dos irmáns se lle confíe a unha mesma institución ou persoa.*

5. *Se xurdisen problemas graves de convivencia entre o menor e a persoa ou persoas ás que se lles confiase en garda, aquel ou persoa interesada poderá solicita-la remoción desta.*

6. *As resolucións que aprecien o desamparo e declaren a asunción da tutela por ministerio da lei serán recorribles ante a xurisdicción civil sen necesidade de reclamación administrativa previa”.*

Como dicíamos, é o Decreto 112/1995 o que desenvolve no ámbito da Comunidade Autónoma galega a Lei 21/1987, do 11 de novembro. Neste decreto establécese que será a Xunta de Galicia a que exercerá a protección e a tutela dos menores que se encontren en situación de desamparo, nos termos que lle encomende a lei. Este decreto establece como principios rectores, a primacía do interese do menor, o favorecemento da integración socioeconómica, así como a coordinación das actuacións con outros organismos e institucións tanto públicas como privadas.

Do mesmo xeito, establece o seu art. 9, o apoio á familia ó ser este o principal recurso de carácter preventivo.

A Xunta de Galicia exercerá a tutela e, no seu caso, a simple garda dos menores en situación de desamparo. E establécese a regulación da tutela de menores en situación de desamparo.

Neste decreto artículase o acollemento familiar e desenvólvese o rexistro de familias dispostas a formaliza-lo acollemento. Correspóndelles ás delegacións provinciais decreta-lo desamparo e asumi-la tutela destes menores. Tamén se desenvolve a xestión pública do procedemento de adopción que se tramitará a través das delegacións provinciais da Consellería de Familia, Muller e Xuventude e a comisión de adopcións dependentes da Dirección Xeral de Familia, e establécense como criterios: que a diferenza de idade non sexa superior ós corenta anos, a existencia de motivacións e aptitudes adecuadas para a adopción, as condicións de saúde física e psíquica, e que o medio familiar dos adoptantes reúna as condicións adecuadas para a atención integral.

Verbo do derogado Decreto 196/1988 dictouse, no seu día, a Orde do 30 de abril de 1990, pola que se desenvolvía ese Decreto 196/1988 en materia de acollemento familiar, polo que podía tratarse de acollementos administrativos ou xudiciais, ou acollementos co obxectivo da reinserción do menor nas súas familias de orixe, ou simples acollementos preadoptivos. Esta orde quedara en certo modo obsoleta coa nova clasificación do art. 173 bis, que establece: “*O acollemento familiar; poderá adopta-las seguintes modalidades atendendo á súa finalidade:*

1º. Acollemento familiar simple, que terá carácter transitorio, ben porque da situación do menor se prevexa a reinserción deste na súa propia familia ben, en tanto se adopte unha medida de protección que revista un carácter máis estable.

2º. Acollemento familiar permanente, cando a idade ou outras circunstancias do menor e da súa familia así o aconsellen e así o informen os servicios de atención ó menor. En tal suposto, a entidade pública poderá solicitar do xuíz que lles atribúa ós acolledores aquelas facultades da tutela que faciliten o desempeño das súas responsabilidades, atendendo en todo caso ó interese superior do menor.

3º. Acollemento familiar preadoptivo, que formalizará a entidade pública cando esta traslade a proposta de adopción do menor, informada polos servicios de atención ó menor, ante a autoridade xudicial, sempre que os acolledores reúnan os requisitos necesarios para adoptar, fosen seleccionados e prestasen ante a entidade pública o seu consentimento á adopción, e se encontre o menor en situación xurídica adecuada para a súa adopción.

A entidade pública poderá formalizar, así mesmo, un acollemento familiar preadoptivo cando considere, con anterioridade á presentación da proposta de adopción, que fose necesario establecer un período de adaptación do menor á familia.

Este período será o máis breve posible e, en todo caso, non poderá exceder do prazo dun ano”.

Se ben non podemos esquecer que este artigo se dicta en función do art. 149.1.8º da Constitución e que se aplicará sen prexuízo das normativas que dicten as comunidades autónomas con competencia en materia de dereito civil, foral ou especial, da que Galicia é unha delas.

Desenvólvese a normativa galega, ó abeiro do punto tres do art. 172 do Código civil na súa redacción de 1996, que como xa vimos, establece que a garda asumida por solidade dos pais ou titores ou como función da tutela por ministerio da lei, se realizará mediante o acollemento familiar.

O art. 174 do Código civil establece a superior vixilancia do fiscal, así se dispón nel:

“Incúmbelle ó fiscal a superior vixilancia da tutela, acollemento ou garda de menores.

Para tal fin, a entidade pública notificaralle inmediatamente os novos ingresos de menores e remitiralle copia das resolucións administrativas e dos escritos de formalización relativos á constitución, variación e cesación das tutelas, gardas e acollementos. Igualmente daralle conta de calquera novidade de interese nas circunstancias do menor.

O fiscal terá que comprobar, polo menos semestralmente, a situación do menor, e promoverá ante o xuíz as medidas de protección que estime necesarias”.

É importante e significativa a intervención e superior vixilancia do Ministerio Fiscal en toda a regulación do acollemento, como o pon de manifesto o art. 7 desta Orde do 30 de abril de 1990, sen prexuízo do seguimento que do acollemento realizan os equipos do menor. Estes equipos, que teñen o seu fundamento de orixe no art. 6 do

Decreto 196/1988 que trata do apoio á familia, constituíranse nas unidades territoriais da Consellería e faranse cargo das medidas descritas no decreto.

Na Orde do 31 de agosto de 1989 créanse os rexistros de solicitudes de acollemento familiar e adopción, nos que se esixen unha serie de datos para a ficha rexistral, sen que o número de orde cronolóxica supoña ningunha preferencia para acceder a unha posible adopción, senón que a preferencia na adopción se producirá por criterios técnicos (idoneidade, territorialidade, afinidade, etc.). Todo iso témolo que matizar ó abeiro do xa referido Decreto 112/1885, do 31 de marzo.

Nesta materia cómpre ter en conta os efectos do acollemento, que se regulan no art. 173, “1. *O acollemento familiar produce a plena participación do menor na vida de familia e imponse a quen o recibe as obrigas de velar por el, telo na súa compañía, alimentalo, educalo e procurarlle unha formación integral.*

Este acollemento poderao exercer a persoa ou persoas que substitúan o núcleo familiar do menor ou o responsable do fogar funcional.

2. *O acollemento formalizarase por escrito, co consentimento da entidade pública, teña ou non a tutela ou a garda, das persoas que reciban o menor e deste se tivese doce anos cumpridos. Cando fosen coñecidos os pais que non estivesen privados da patria potestade, ou o titor, será necesario tamén que presten ou prestasen o seu consentimento, salvo que se trate dun acollemento familiar provisional ó que fai referencia o apartado 3 deste artigo.*

O documento de formalización do acollemento familiar, a que se refire o parágrafo anterior, incluírá os seguintes extremos:

1º. *Os consentimentos necesarios.*

2º. *Modalidade de acollemento e duración prevista para o mesmo.*

3º. *Os dereitos e deberes de cada unha das partes, e en particular:*

a) *A periodicidade das visitas por parte da familia do menor acollido.*

b) *O sistema de cobertura por parte da entidade pública ou doutros responsables civís dos danos que sufra o menor ou dos que poida causarlles a terceiros.*

c) *A asunción dos gastos de manutención, educación e atención sanitaria.*

4º. *O contido do seguimento que, en función da finalidade do acollemento, vaia realiza-la entidade pública, e o compromiso de colaboración da familia acolledora ó mesmo.*

5º. *A compensación económica que, no seu caso, vaian recibirlos acolledores.*

6º. *Se os acolledores actúan con carácter profesionalizado ou se o acollemento se realiza nun fogar funcional, sinalarase expresamente.*

7º. *Informe dos servizos de atención a menores.*

O dito documento remitiráselle ó Ministerio Fiscal.

3. *Se os pais ou o titor non consenten ou se opoñen ó mesmo, o acollemento só o poderá acordar o xuíz, en interese do menor, conforme ós trámites da Lei de axuízamento civil. A proposta da entidade pública conterá os mesmos extremos referidos no número anterior.*

Non obstante, a entidade pública poderá acordar en interese do menor, un acollemento familiar provisional, que subsistirá entremetres non se produza resolución xudicial.

A entidade pública, unha vez realizadas as dilixencias oportunas, e concluído o expediente, deberá presentarlle a proposta ó xuíz de maneira inmediata e, en todo caso, no prazo máximo de quince días.

4. O acollemento do menor cesará:

1º. Por decisión xudicial.

2º. Por decisión das persoas que o teñen acollido, trala comunicación destas á entidade pública.

3º. Por petición do titor ou dos pais que teñan a patria potestade e reclamen a súa compañía.

4º. Por decisión da entidade pública que teña a tutela ou a garda do menor, cando o considere necesario para salvagarda-lo interese deste unha vez informados os aco-lledores.

Será precisa resolución xudicial de cesación cando o acollemento o dispuxese o xuíz.

5. Tódalas actuacións de formalización e cesación do acollemento practícaranse coa obrigada reserva”.

Vemos, con todo isto, que se está tratando de potencia-la integración do menor.

A importancia deste artigo vén dada porque, aínda cando se trata de normativa estatal entremetres non exista unha normativa autonómica que regule a adopción ó abeiro do dereito civil de Galicia, e neste sentido, non se regulou na recente Lei de dereito civil de Galicia, é o Código civil a lei fundamental en materia de adopción e de acollemento, sen prexuízo do seu desenvolvemento regulamentario por parte da Comunidade Autónoma de Galicia e o futuro desenvolvemento lexislativo que comentaremos a continuación.

Dependentes da Consellería da Presidencia créanse mediante o Decreto 437/1990, do 6 de setembro, as comisións técnicas interinstitucionais que van ter como funcións as de:

—Realizar estudos, desde unha perspectiva integral e interdisciplinaria, da situación e das necesidades dos diversos servizos relacionados co menor. Suprimíuse na modificación de 1994, a referencia á especialidade no ámbito sanitario, asistencial e docente.

—Trasladarlles propostas ós órganos competentes das administracións públicas afectadas, relativas a medidas que se van tomar e sobre os programas de actuación que se consideren máis adecuados ás necesidades reais.

—Elaborar informes e dictames por petición dos órganos competentes da Xunta de Galicia.

—Solicitar das diversas administracións públicas toda a información e documentación que lles sexa necesaria para o mellor desenvolvemento das súas funcións, salvo as que teñan carácter reservado, ó abeiro da normativa vixente.

—Por último, propoñer e executa-las pautas de actuación conxunta dos casos graves, conflitos que, ó non poderen resolve-las institucións e os medios dos propios servizos sanitarios de atención socio-familiar ou docentes, requirirán unha actuación coordinada dos diversos sectores implicados, para que, se é o caso, as poña en práctica o órgano competente.

De igual xeito, se establece a composición das referidas comisións para posibilitar que á súa vez poidan crear comisións locais.

Sen embargo, axiña se observou a necesidade de coordinar tódalas comisións provinciais, e de resolver normativamente actuacións competenciais que sobrepasaban as comisións periféricas da Administración autonómica. É por iso que, a través do Decreto 120/1992, do 14 de maio, se crea a Comisión Galega Interinstitucional do Menor, adscrita á Consellería da Presidencia da que é o máximo responsable o presidente da Xunta de Galicia, e que ten como función a coordinación das comisións provinciais, así como o establecemento das directrices e plans de actuación.

Estes dous decretos foron reformados polo Decreto 134/1994, do 13 de maio, para adaptalos ós cambios competenciais das distintas consellerías implicadas, e adecualos á Lei 4/1993, do 14 de abril, de servizos sociais.

En 1992 igualmente dicta a Administración autonómica, unha Orde do 28 de febreiro a través da que se regulan os ingresos en garderías infantís dependentes da Consellería de Traballo e Servizos Sociais, e o Decreto 179/1992, do 26 de xuño, polo que se fixan as novas tarifas de prezos das garderías infantís que dependen da Consellería de Traballo e Servizos Sociais.

En 1994 dítase, así mesmo, unha Orde do 8 de marzo pola que se regulan os ingresos en garderías infantís dependentes da nova Consellería de Familia, Muller e Xuventude.

É preciso, igualmente, mencionar tamén a normativa que en materia de axudas e subvencións dictou a Dirección Xeral de Servizos Sociais. Así, a modo de exemplo pódese cita-la Orde do 13 de xaneiro de 1993, por medio da cal se regulan as axudas periódicas a familias para a integración do menor. Igualmente a Orde do 14 de xaneiro de 1993, na que se norman as axudas para o investimento de centros e servizos en materia de protección de menores.

Tamén a Orde do 15 de xaneiro de 1993, a través da cal se regulan as axudas para o mantemento de centros e servizos dedicados á atención da primeira infancia e garderías infantís laborais dependentes de asociacións ou de entidades de iniciativa social, e a Orde do 18 de xaneiro de 1993, pola que se regulan as axudas para o investimento en centros e servizos dedicados á atención da primeira infancia e garderías infantís laborais que dependen de asociacións ou de entidades de iniciativa social, etc. Do mesmo xeito, tamén é necesario facer fincapé nas ordes do 29 de febreiro e do 1 de agosto de 1996 sobre o regulamento de centros de atención a menores. Nestas ordes contrólase o Regulamento de réxime interior e o proxecto educativo dos centros de atención a menores.

4. Novidade lexislativa

Por último, non podemos deixar de citar como norma propia, a Lei galega de familia, infancia e adolescencia que como proxecto de lei aprobado pola comisión e pendente de aprobación polo pleno do Parlamento de Galicia publicou o *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* o 6 de maio de 1997, e que, trala súa aprobación polo pleno, foi publicada como tal lei no *DOG*, n.º 118, do 20 de xuño de 1997.

Divídese nun título preliminar e catro títulos que tratan respectivamente dos dereitos da familia, infancia e adolescencia, no título segundo da protección da familia, no título terceiro da protección da infancia e da adolescencia, e no cuarto dos menores en conflito social e dos centros de reeducación.

Pártese da necesidade dos poderes públicos de intervir no dereito familiar para convertelo nun dereito social, sen a privacidade propia da familia vista desde un punto de vista histórico, con base no xa citado art. 39 da Constitución.

A exposición de motivos da lei chega á afirmación de que con iso se supera a desconexión do dereito de familia do dereito público, dereito público no sentido de dereito asistencial, o cal non deixa de te-la súa parte de razón.

Pero ó tempo afirma a exposición de motivos da lei, que se supera “a identificación entre dereito de familia e dereito civil, concepción tradicional e reduccionista que supón priva-la Comunidade galega da súa propia lexislación familiar”.

Isto, sen embargo, non cremos que sexa acertado porque o dereito de familia como parte do dereito civil é unha realidade histórica, que en absoluto priva a Galicia da súa capacidade autonormativa nesta materia, porque dentro do ámbito do dereito civil pode lexislar en virtude da excepción establecida no art. 149.1.8 relativa ás comunidades con dereito civil foral ou especial como é o caso de Galicia, salvo o núcleo irreductible contido no propio art. 149.1.8 no que se refire ás formas do matrimonio.

Proba deste carácter privatista é que a propia lei remite na disposición adicional primeira á xurisdicción civil en materia de desamparo. Cuestión distinta é que ó tempo se dicten normas de carácter administrativo de fomento ou asistenciais, pero non por iso podemos cambia-la natureza xurídica do dereito de familia.

Pola súa parte en materia de menores, a lei parte da Declaración de dereitos da ONU de 1959 que concibe a infancia como un dos colectivos máis vulnerables da sociedade. Recoñécese a necesidade de que o neno desenvolva plena e harmoniosamente a súa personalidade, no seo dunha familia arroupada por unhas condicións mínimas de estabilidade e de equilibrio afectivo e material. Iso implica igualmente que se posibilite unha política asistencial respecto da infancia.

Recollendo a tradición normativa examinada ó longo deste relatorio, a lei desenvolve e ordena a lexislación asistencial do menor, para o que delimita os dereitos do menor con referencia expresa dos especialmente protexidos e posibilita a actuación coordinada de entidades de iniciativa social.

O título II desenvolve as medidas de prevención e de protección da familia establecendo accións singulares tanto preventivas como asistenciais, cun especial tratamento das familias rurais, dada a específica estrutura territorial e demográfico-territorial da Comunidade galega.

Pola súa parte o título III, referido á regulación das medidas de protección da infancia e da adolescencia, parte da innovación lexislativa introducida pola Lei orgánica 1/1996, do 15 de xaneiro de protección do menor, e recolle de maneira sistemática as medidas protectoras relativas ó acollemento e á adopción, incluída a adopción internacional.

No título IV desenvólvese a materia de execución, respecto dos procedementos dos xulgados de menores, que fora atribuída competencialmente segundo a Lei 4/1992, do 5 de xuño reguladora das competencias e do procedemento en materia de menores.

Baixo a finalidade da integración dos menores en conflito social, a lei regula as medidas de ingreso en centros de reeducación e as medidas disciplinarias.

Dentro desta nova regulación legal e sen prexuízo da virtualidade da lei no seu conxunto, e especialmente en materias como a establecida no título IV e V, cabe destacar a regulación que se fai no art. 16.2, detallando as situacións de desamparo así como a súa regulación pormenorizada. De igual modo a regulación das medidas de execución dos xulgados de menores que se establecen no art. 38 e, que pola conexión co art. 19 do Código penal, van ter unha aplicabilidade cuantitativa maior cando se desenvolva lexislativamente o mencionado artigo penal.

5. Epílogo

A modo de epílogo pódese dicir que a asunción de competencias en materia de menores se fai pola vía asistencial plena e baseándose nela a normativa é rica, sen prexuízo do colofón fundamental que supuxo a Lei galega de familia. Pero sería quizais conveniente que a Xunta de Galicia tomase competencias normativas con base no dereito civil e, por vía de delegación en temas conexos coa Administración de xustiza.